

# Porque Não Devem os Militares Ser Polícias, em Democracia

Jorge Silva Paulo

*Capitão de mar-e-guerra (na reforma).*

## Resumo

A primeira revisão constitucional (1982) determinou o afastamento das Forças Armadas da segurança interna em Portugal, quebrando uma tradição de quase dois séculos. A mudança tem demorado a concretizar-se em pleno. Houve oposição a esta mudança, e hoje há quem defenda uma revisão constitucional para esbater as fronteiras entre segurança interna e defesa. Este artigo trata de rever o modelo do Estado de Direito Democrático, no qual se fundam aquelas fronteiras, e de o conciliar com as normas constitucionais e legais em vigor, visando mostrar que ele e aquelas fronteiras são atuais.

## Abstract

*Why the Military Should Not be Policemen, in Democracy*

*The first constitutional amendment (1982) determined that the armed forces would stop having a role in domestic security in Portugal, breaking an almost two-century tradition. But this change is taking too long to be fully accomplished. There was opposition to this change, and today there are advocates of a new constitutional amendment to blur the frontiers between internal security and defense. This analysis reviews the democratic and rule of law model, upon which these frontiers were founded, and tries to conciliate it with the current constitutional and legal norms, to demonstrate that the model and these frontiers are still up to date.*

## **Introdução**

A presença de militares na segurança interna em Portugal é uma constante desde a Guarda Real de Polícia, criada em 1801. Sobreviveu a vários regimes e devia ter acabado em 1982 com a primeira revisão constitucional. Pelo contrário, sobreviveu com a Armada a dominar a Autoridade Marítima; a PSP só na década de 90 deixou de ser militarizada; e ainda são oficiais do Exército que dirigem superiormente a GNR – mas neste caso, já desligados do ramo. A demora de décadas na mudança do modelo do Estado Novo para o modelo constitucional pós-1982, inerente a um Estado de Direito Democrático (EDD), em especial no âmbito da Polícia Marítima, causa perplexidade: poucas pessoas admitirão militares do Exército a mandar parar e fiscalizar viaturas, sem ser no estado de sítio; mas poucos parecem chocar-se com militares da Marinha em cargos das Forças Armadas (FA) a mandar parar um navio e a fiscalizarem-no no mar, ou cidadãos nas praias – exceto em casos muito específicos são medidas de polícia nos dois casos.

Em Portugal, a Constituição (CRP) e a lei estabelecem como podem as FA atuar na segurança interna. O modelo filosófico-político é idêntico aos modelos dos demais EDD, mas muitos comentadores não os entendem. Além disso, várias pessoas pensam que as FA devem poder atuar na segurança interna com poucas limitações, sobrepondo-se ou substituindo as forças e serviços de segurança (FSS); várias vozes, sobretudo militares, têm defendido a revisão da CRP para que as FA possam ter competências próprias na segurança interna (Prata, 2010; Borges, 2013). Os recentes ataques terroristas reavivaram a questão. Embora o essencial já tenha sido dito antes, há décadas, incluindo nas páginas da *Nação e Defesa* (em especial, no n.º 94) importa rever a matéria adaptando-a à realidade recente. É isso que visa este artigo, que constitui uma adaptação e uma evolução ao elaborado em Paulo (2014). Começa-se por apresentar a racionalidade do modelo que a CRP pôs em vigor após 1982. De seguida caracteriza-se o enquadramento constitucional e legal sobre a atuação das FA na segurança interna. Prossegue-se com a identificação das principais implicações da segurança sobre a democracia, terminando com algumas considerações finais.

## **A Racionalidade do Modelo Político-Constitucional**

A racionalidade do modelo constitucional pós-1982 explica-se com base na natureza do EDD, nas consequências diretas que ele tem sobre a organização da segurança nacional e nos equilíbrios políticos que foi possível alcançar naquela data.

## ***O Estado de Direito Democrático***

A democracia é o governo do e pelo povo; no EDD o povo é o soberano. O povo é o conjunto dos cidadãos de um Estado. No EDD, cada cidadão é um fim em si mesmo: tem um direito inalienável à vida e à liberdade e é responsável por conduzir a sua

vida (Lasswell, 1951, p. 194). A liberdade traduz-se numa esfera de autonomia individual, que todos – incluindo os poderes públicos – devem respeitar.

Só há democracia em liberdade. Só assim se pode garantir a igualdade de todos os cidadãos e a tolerância de uma pluralidade de concretizações, para que os cidadãos possam viver com dignidade, possam realizar as suas potencialidades e realizar-se como seres humanos. Daí a preferência do EDD pela resolução de conflitos (possíveis e até inevitáveis, e ainda mais visíveis e prováveis, num regime com amplas liberdades públicas) por via pacífica.

O EDD é um sistema formal ou de regras: “[a democracia é] caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (Bobbio, 1987, p. 18)<sup>1</sup>. O EDD tem três características essenciais, estabelecidas na Constituição de cada Estado, que se interpenetram:

- (1) O império da lei (a primeira parte da *rule of law*) com três elementos: a supremacia da lei (subordinada à constituição), por oposição aos poderes arbitrários e prerrogativas de pessoas, grupos ou dirigentes; a igualdade de todos, incluindo órgãos e agentes do Estado, perante a lei geral e abstrata; e a legitimidade que resulta de emanar do povo soberano (Dicey, 1889, pp. 171-183; Novais, 2006, p. 55; Bingham, 2010, pp. 3-9). Um corolário da *rule of law* é o princípio da legalidade<sup>2</sup>: ele visa autolimitar o Estado pela sua vinculação à lei; e determina que todos os órgãos e agentes do Estado estão vinculados ao interesse público e só podem atuar e exercer as suas funções com base na, e dentro da, lei.
- (2) Um elenco de direitos e liberdades fundamentais (a outra parte da *rule of law*) para dar certeza jurídica a todos e cada um dos cidadãos, sobretudo de minorias, sobre a esfera da sua autonomia individual, face às maiorias e aos diversos poderes. Além disso, a lei define um catálogo de crimes, atos que a comunidade considera muito nocivos para si própria, a ordem, o indivíduo ou quaisquer grupos, por violarem direitos importantes ou fundamentais.
- (3) A separação dos poderes executivo, legislativo e judicial, tendo cada um uma esfera de autonomia própria, para evitar, através do controlo mútuo, os abusos (potenciados pela concentração) (Novais, 2006, pp. 73-102).

Servindo as anteriores, importa referir mais duas características:

- (1) A democracia representativa, na qual os governantes emergem da competição política e de eleições livres e universais, com um mandato do povo para o gover-

---

1 Itálico do autor.

2 Por oposição ao Princípio da Liberdade, que preside ao domínio privado: “[...] a atual distinção entre a esfera pública (coberta pela lei) e a privada (onde, como na organização caseira ou na elaboração de um testamento, por exemplo, as pessoas são livres de fazer o que entenderem) [...]” (Crevelde, 1999, p. 4).

nar. Ninguém tem mais legitimidade do que os políticos eleitos, pois ninguém pode reivindicar que representa o povo sem se ter submetido a eleições (Weber, 1946, pp. 225-226; Lourenço, 2013, pp. 99-100).

- (2) A supremacia civil, “[...] o princípio basilar de toda e qualquer Democracia[...]” (Lourenço, 2013, p. 68), determina a subordinação dos subsetores da segurança aos órgãos de soberania e aos dirigentes democraticamente eleitos, como um instrumento da governação<sup>3</sup> (Vagts, 1959, p. 103; Diez-Alegria, 1973, p. 44; Santos, 1976a; Dahl, 1989, p. 245; Gunther *et al.*, 1995, p. 7; Kohn, 1997; Matos, 2008, p. 103). Pelo que “a tradição da supremacia do poder civil constitui uma barreira moral e legal contra a tentação de alguns militares pelo poder” (Santos, 1977, p. 3).

“A supremacia civil alcança-se por um processo que consiste, primeiro, no afastamento das FA de posições de poder fora do setor da defesa e, segundo, pela nomeação e reconhecimento de políticos civis no topo do setor da defesa e militar.” (Agüero, 1995, p. 126).

“Numa democracia consolidada não há setores da administração fora do controle dos dirigentes eleitos.” (Serra, 2010, p. 31).

“É o seu estatuto fatalmente privilegiado – a detenção da força bruta – que autolimita politicamente a instituição militar. Não é possível acumular nas mesmas mãos os dois gládios – o da força pura e o da supremacia política – sem confiscar de maneira tirânica a liberdade civil. De todos os cidadãos, aquele que precisa de ser mais democrático é o militar.” (Lourenço, 2013, p. 127).

É também referida como um avanço civilizacional do século XX:

“O grande facto da modernidade é que o enorme exército permanente é um austero garante da lei, é obediente às ordens da autoridade civil e tem pouca influência política, exercendo quando muito indiretamente a influência que tenha. Sendo corrente nos países da civilização europeia, representa uma muito feliz exceção, se não for absolutamente inédita, na história da humanidade.” (Mosca, 1923, p. 229).

### ***A Organização da Segurança Nacional em Democracia***

O EDD prefere a prevenção à repressão, visto nesta ser mais intenso o uso da força, um mal a evitar, pois envolve a interferência na esfera de autonomia individual. A segurança também tende a preferir a prevenção, por razões de custos e eficácia, mas cada vez mais por influência do EDD, o qual impõe a proporcionalidade. Para a segurança, o uso da força visa dissuadir o opositor e, se falhar a dissuasão, derrotá-

---

3 De notar que a supremacia civil é uma condição necessária ao exercício da democracia, mas não é uma condição suficiente, como se prova pela subordinação das FA a regimes autoritários e totalitários civis (Carrilho, 1994, p. 87).

-lo. No EDD, pode fazer-se uso da força, mas só pode ser em último recurso, sob a autoridade legítima e sob a norma da proporcionalidade:

“[...] a eliminação da violência armada constitui um objectivo basilar do Estado moderno. Por norma, o poder público não destrói as armas, mas concentra-as nas mãos do aparelho estatal, retirando o seu usufruto à maioria dos cidadãos comuns. Aliás, o Estado caracteriza-se precisamente por deter esse monopólio da coacção.” (Clemente, 1998, p. 138).

Os diferentes contextos, externo e interno, dos Estados determinam uma divisão do trabalho de produção da segurança nacional entre segurança interna e segurança face a ameaças externas (ou defesa nacional), doutrina já defendida no século XIX (Constant, 1815, pp. 209-219) e hoje consensual e típica dos EDD (Agüero, 1997; Amaral, 1983; Bebler, 1994; Brooks, 2005; Clemente, 1998; Cohen, 2002; Colaço, 2014; Diamond, 1997; Diogo, 2004, pp. 130-137; Finer, 1962; Goodman, 1996; Huntington, 1991; Lioe, 2011; Lourenço, 1978, p. 6; Morais, 2000; Pereira, 2010, pp. 84-85, 2012a, pp. 14-16, 2012b, p. 414; Pion-Berlin, 2005; Santos, 1976a). Esta doutrina defende a existência de dois instrumentos do Estado (*agencies of civil power*, como definiu Vagts (1959, p. 103) especializados no uso da força para produzir a segurança nacional, as FA e as FSS:

“Um – chamemos-lhe ‘soldados’ – dirige-se contra outras forças armadas visando derrotá-las. A ação do outro – chamemos-lhe ‘polícia’ – visa manter ou restabelecer o nível adequado de legalidade e ordem pública no seio duma entidade política, tipicamente um estado. A vitória, que não tem necessariamente uma conotação moral, é o objeto de uma força; levar à justiça os que cometem ilícitos, o que tem uma conotação moral, é o objeto da outra.” (Hobsbawn, 2010, p. 22).

“A segurança nacional trata de garantir a soberania do estado sobre o seu território e a sua população. A segurança pública é a capacidade dum governo em manter a ordem pública necessária para a realização de funções básicas como o comércio, os transportes e as comunicações. A segurança dos cidadãos tem a ver com a capacidade dos indivíduos e dos grupos exercerem os seus direitos políticos, económicos, civis e humanos que os tornam cidadãos.” (Shemella, 2006, p. 138).

No EDD, as FA têm uma orientação externa e atuam contra inimigos: “[...] a defesa da integridade do território é o fim permanente, razão de ser da existência das Forças Armadas” (Santos, 1976b, p. 9).

As FSS têm uma orientação interna, com o uso da força de baixa intensidade e defendem a segurança dos cidadãos:

“[...] as forças de polícia [...] vivem afastadas das forças armadas e, sobretudo, por enfrentarem um adversário em geral praticamente desarmado, o seu armamento pode ser muito mais ligeiro.” (Diez-Alegria, 1973, p. 15).

“[...] a força pública não procura por norma o extermínio do adversário da ordem instituída, apenas a punição jurídica em sede judicial e a ressocialização do desvio

social.” (Clemente, 1998, p. 50) E mais à frente: “Os direitos dos cidadãos constituem um dos fins da função policial, daí a natureza excepcional do uso da força física e excepcionalíssima do uso das armas de fogo, por parte das Forças de Segurança. [...] torna-se já pouco aceitável que a segurança pública seja assegurada com recurso usual às armas de guerra (espingardas, metralhadoras, carros de combate, etc.), salvo em circunstâncias gravíssimas de alta violência e de terrorismo e de guerra civil.” (Clemente, 1998, p. 51).

Este modelo de produção de segurança está interiorizado e assente e tem boas razões nos EDD: a segurança ante ameaças externas pode obrigar a dissuadir, resistir e retaliar, até aos mais altos níveis de intensidade do uso da força, podendo chegar à destruição generalizada; isto é, as FA operam contra inimigos que visam dominar ou destruir pela ameaça ou uso da força. Militar “significa o treino para o uso da força máxima numa dada organização social” (Matos, 2008, p. 91). Como enfatizam vários autores:

“Em guerras defensivas, como nas ofensivas, é necessário visar uma finalidade: a destruição do exército inimigo, em batalha ou tornando a sua sustentação extremamente difícil.” (Clausewitz, 1812, p. III.2.3).

“[...] as forças armadas podem proteger-se sozinhas a si próprias, tornar credíveis as suas exigências, e ameaçar usar os meios mais violentos ao dispor do estado.” (Perlmutter, 1977, p. 281).

“[...] a força militar pode ser usada para causar sofrimento. Além de se apoderar e de proteger bens valiosos pode destruir bens. Além de enfraquecer um inimigo militarmente pode causar-lhe simplesmente sofrimento [...]” (Schelling, 1966, p. 2).

“Aquilo que distingue definitivamente a profissão militar de todas as outras é a sua finalidade última: a *administração organizada da violência armada*.” (Vaz, 2001, p. 103). Esta lógica é incompatível com a segurança interna no EDD, centrada no cidadão, cujos direitos têm de ser respeitados e perante o qual o uso da força e a sua ameaça devem ser mínimos ou nulos. Já os desafios de segurança interna, em geral de mais baixa intensidade no contexto do império da lei, são enquadrados pela segurança pública, pela manutenção e reposição da ordem pública, pela investigação criminal e pelas informações e subordinam-se às exigências de obtenção e preservação da prova para, com os suspeitos, serem apresentados para julgamento em tribunal (*law enforcement*) (Valente, 2014, pp. 45-70).

A disponibilidade dos mais altos níveis de intensidade do uso da força no âmbito interno é raramente proporcional ao desafio, por não ter oposição comparável, e cria oportunidades para as FA interferirem sem legitimidade na vida política e social, ou extraírem benefícios setoriais; ou involuntariamente destruírem as provas. O abuso de poder e a desproporcionalidade são inaceitáveis no EDD, e podem ocorrer por abuso dos militares, mas também por uso inadequado das FA por parte de um governo para resolver crises internas.

Em poucas palavras: as FSS dirigem-se a cidadãos, evitam usar a força e visam a obtenção e preservação da prova; as FA dirigem-se a inimigos e admitem a destruição como resultado:

“As forças armadas [...] em geral são treinadas para missões muito diferentes das necessárias para alcançar a segurança interna. [...] Enquanto os agentes que aplicam a lei são treinados para usar a força em último recurso, os soldados são treinados para usá-la na primeira oportunidade. [...] Os soldados não são agentes de polícia, e há sempre o perigo de que usem a força de maneira inadequada ao contexto doméstico.” (Clarke, 2006, p. 1).

Desde Lasswell (1941), validado pelas experiências da América Latina desde os anos da década de sessenta (Stepan, 1986), que emergiram consensos acadêmicos e políticos, nos quais só a existência de um complexo ambiente de ameaças, com ramificações internas, justifica alargar as missões das FA da defesa à segurança interna. Vários autores de referência argumentam no mesmo sentido:

“[...] tornou-se impossível ser especialista na gestão da violência na defesa nacional e ao mesmo tempo ser perito em política ou no uso da força para a manutenção da ordem pública. As funções do oficial divergiram das do político e do polícia.” (Huntington, 1957, p. 32).

“[...] pessoalmente repugna-me considerar as Forças Armadas empenhadas na manutenção da ordem [...] essa é a missão das forças de polícia.” (Beaufre, 1964, p. 148).

“Num regime democrático, as FA não são uma super-polícia do governo [...].” (Santos, 1976b, p. 17).

“[...] não fornecer a ninguém qualquer pretexto a que, no futuro, pudesse invocar-se o conceito amplo de defesa nacional para tentar justificar a intervenção militar na solução de crises políticas internas.” (Amaral, 1989, p. 659).

“As missões externas são as mais propícias à existência de padrões saudáveis de relações civis-militares, enquanto missões não-militares, internas, com frequência causam diversas patologias.” (Desch, 1996, p. 13).

“Atribuir aos militares tarefas correntes de aplicação da lei, por oposição a manter a ordem em último recurso, coloca as Forças Armadas contra a população, com uma perda de confiança e eventual alienação mútuas e redução do controlo civil.” (Kohn, 1997, p. 145).

“[...] as FA são estruturadas pelas tarefas que a sociedade lhes atribui – pelas missões que lhes dá.” (Matos e Bacalhau, 2001, p. 47).

“[...] o militar [...] possui os meios para modificar, se necessário pela força, a ordem constitucional, [...]” (Vaz, 2001, p. 86).

“Como as FA têm o inimigo mais poderoso, têm que ter o máximo poder de fogo possível numa dada organização política; deste poder de fogo resulta que as FA são

suscetíveis de submeterem pela força qualquer segmento da organização política; [...]” (Matos, 2008, p. 90).

“[...] a ausência de ameaça de golpe de estado não afasta todos os problemas relacionados com a intervenção das Forças Armadas.” (Serra, 2010, p. 25).

“Um passo essencial no processo de subordinação das Forças Armadas ao controle civil é a transformação da polícia num corpo civil.” (Serra, 2010, p. 74).

As tarefas não-militares podem distrair as FA daquilo em que são insubstituíveis (a sua missão, a defesa militar), com indesejável perda de eficácia, posição que foi imortalizada pelo General Sherman: “Devemos manter a paz, sempre; mas não atuar como agentes da justiça e deter ladrões. Isso está abaixo da vocação do soldado.” (Thorndike, 1894, p. 342; divulgando uma carta de 1875). Na mesma linha, Shemella (2006, p. 137) defende que “em algumas missões não-convencionais, como a manutenção da paz e o apoio humanitário, a missão são os próprios civis. Nestes casos, não é uma mentalidade de guerreiro que faz falta para alcançar o êxito. Os militares treinados para a guerra encontram-se nesses casos a tentar perceber e a adaptar-se à mentalidade de aplicação da lei.” A asserção é completada por Serra (2010, p. 72), ao afirmar que “Forças Armadas com acesso independente a informação sobre assuntos internos têm uma inclinação incurável para intervir nos assuntos internos de um país.”

Por outro lado, para que as FA tenham competências próprias na segurança interna, terão de ter alguma autoridade sobre as FSS, o que pode confundir as FSS: em vez de defenderem a segurança do cidadão podem vir a ser empregues para defender a segurança do Estado ou do governo em funções; em vez de servirem o cidadão podem ser tentadas a vê-lo como “inimigo interno”, o que é inaceitável (Ballbé, 1983, p. 463; Amaral, 1989, p. 658).

Sem merecer desenvolvimento neste estudo, importa ainda referir um outro elemento produtor de segurança, os serviços de informações, cujo produto se destina às FA e às FSS. Um quarto pilar da segurança são os serviços de proteção civil, que estão orientados acima de tudo para a proteção das pessoas e do seu património, em especial face a perigos involuntários.

### ***A Viabilidade das Forças Armadas***

Sobretudo depois da Guerra Fria, as operações militares passaram a ter teatros muito variados e alargou-se o espetro de missões, desde a guerra às chamadas missões de paz. As FA são empregues num alargado espetro de tarefas e de uso da força e as operações poderão ser menos intensas, mas mais complexas do que a guerra tradicional. A aproximação de algumas tarefas militares às FSS, usando a força com baixa intensidade ou sem a usar, levou alguns autores a chamar *constabulary forces* às FA (Everts, 2002, p. 78; Easton e Moelker, 2010, pp. 20-22):



“A instituição militar converte-se numa força policial quando está permanentemente preparada para atuar, empenhada no uso mínimo da força e procura relações internacionais viáveis, em vez da vitória.” (Janowitz, 1960, p. 418).

Mas da redução que se observa da guerra tradicional entre Estados não se pode inferir que as FA se tornaram, se vão tornar, ou se devem tornar, em FSS muito robustas ou “superpolícias”. Não desapareceram as diferenças substantivas entre FSS e FA, nem desapareceu a eventual necessidade de usar a força até à destruição; só os teatros de operações das FA se afastaram (por agora) das fronteiras físicas dos Estados europeus. Mas a necessidade e a missão das FA não desapareceram, nem nada sugere que vão desaparecer.

Apesar do alargamento de missões, existem alguns receios de perda de importância das FA que têm levado diversos militares a procurar a legitimidade social através de um papel ativo na segurança interna (Horta, 1991). Seguindo uma tradição antiga, existem significativos setores das FA que desejam uma conceção abrangente da defesa (Morais, 2000, pp. 59-61); e invocam-se as capacidades das FA para suprir deficiências das FSS perante ameaças com componentes externas ou muito violentas. Mas as tarefas não-militares podem criar divisões internas nas FA e distraí-las da sua missão militar, com indesejável perda de eficácia. Como sublinha Santos (1980, p. 61): “não tenhamos dúvidas que umas Forças Armadas capazes de tudo fazer mas incapazes de fazer a guerra não são Forças Armadas.” Para o mesmo autor, “o combate na guerra continuará a constituir a sua [das FA] razão de ser, pelo que deverão resistir à tentação de esquecer essa missão, em tempos de apoio difícil por parte de opiniões públicas mais recetíveis a aceitar despesas com o bem-estar social do que com a segurança, evitando encontrar fundamentos para a sua existência e missão em ações de polícia ou daquilo que passou a designar-se por ‘missões de interesse público’ (como se a sua missão principal não constituísse a sua missão de interesse público por excelência).” (Santos, 2014, p. 349).

Mesmo conceitualmente, não é por alguma ameaça externa se projetar no plano interno que passa a ser interna. De resto, pela definição de ameaça, todas as ameaças externas visam conseguir impacto interno; simetricamente, não é por uma ameaça que ocorra no plano doméstico ter origem em alguma componente externa que se torna em ameaça externa. No EDD, portanto, não é a origem nem o local de concretização da ameaça que determinam a maneira de a enfrentar ou resolver; o que é decisivo é o mecanismo pelo qual se enfrentam as ameaças, que começa por considerar uma ameaça concreta como uma violação da lei. No EDD, não são as capacidades que dão a autoridade (ou as competências), mas a lei (Paulo, 2012 e 2013). Assim, o emprego das FA é restrito no plano doméstico e não é obrigatório nem automático por existirem ameaças externas. Como enfatiza Serra (2010, p. 86): “Missões ligadas à segurança interna devem ter curta duração, não serem permanentes [...] executadas sob controlo civil e sujeitas à legislação civil.”

### O Contexto Português

A CRP estabelece no artigo 2.º (desde 1982) que a “República Portuguesa é um Estado de direito democrático”; de 1976 até 1982 dizia apenas “Estado democrático”. A CRP estabelece ainda o princípio da legalidade: “Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei [...]” (n.º 2 do artigo 266.º); a versão de 1976 já o estabelecia (n.º 2 do então artigo 267.º). Por isso, todos os órgãos e serviços da AP, designadamente a administração pública militar, estão vinculados ao disposto na CRP e na lei, por exemplo ao princípio da legalidade: a lei é o fundamento e o limite da atividade administrativa (Canotilho, 1999, p. 22): “Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.” (n.º 1 do artigo 3.º do decreto-lei n.º 4/2015 de 7 de janeiro, Código do Procedimento Administrativo, CPA).

Também relevante neste âmbito é o princípio da proporcionalidade<sup>4</sup>, ou princípio de proibição do excesso, o qual vincula o Estado a “provocar com a sua decisão a menor lesão de interesses privados compatível com a prossecução do interesse público em causa” (n.º 2 artigo 266.º CRP; Caupers, 1998, p. 22).

Importa sublinhar que as FA estão integradas na AP e pertencem à administração direta do Estado através do MDN (Canotilho, 1984, pp. 139-141), de acordo com a lei, mesmo nas suas versões anteriores<sup>5</sup>.

A integração das FA na AP, e em particular na administração direta do Estado, sujeita ao poder de direção do Governo, é um dos meios pelos quais se afirma a supremacia civil inerente ao EDD. Para garantir a supremacia civil é necessário limitar a autonomia e as possibilidades de intervenção das FA na segurança interna, tendo presente a tradição que vem de 1820 das FA portuguesas terem competências domésticas próprias, estarem à disposição dos governos para serem empregues em cenários domésticos, ou intervirem porque assim o entendem: “Desde o início do século XIX as Forças Armadas portuguesas têm estado sempre no, ou perto da superfície do, poder.” (Wiarda, 1989, p. 139).

É fundamental ter presente a desconfiança dos oficiais das FA em relação aos políticos, e que foi há muito reconhecida por Wiarda (1989, p. 136): “[o corpo de oficiais] desconfia e é hostil face aos partidos e políticos civis” [...] “o Movimento das Forças Armadas era hostil face a todos os partidos políticos, que entendia que

---

4 O princípio da proporcionalidade foi introduzido na revisão constitucional de 1989.

5 N.º 1 do artigo 23.º da lei orgânica n.º 5/2014 (29 de agosto), Lei de Defesa Nacional (LDN); n.º 2 do artigo 1.º da lei orgânica n.º 6/2014 (1 de setembro), Lei Orgânica de Bases de Organização das Forças Armadas (LOBOFA); n.º 1 do artigo 4.º decreto-lei n.º 183/2014 (29 de dezembro), lei orgânica do MDN (LOMDN); e as leis orgânicas dos três ramos das FA.

dividiam e prejudicavam o verdadeiro interesse nacional, que só ele representava” (Wiarda, 1989, p. 125).

Esta desconfiança é indissociável das intervenções militares na vida política da Monarquia Constitucional de 1820 a 1851, na I República e já no “Estado Novo” (Caeiro, 1997, pp. 174-175; Matos, 2008, pp. 210-232); e tiveram pouco respeito pela norma inserida nas constituições de 1820 a 1911: “A força pública é essencialmente obediente. Os corpos armados não podem deliberar”<sup>6</sup>. De facto, “[...] não há nenhuma grande modificação na estrutura do poder político em Portugal que não tenha por detrás, aberta ou veladamente, por ação ou omissão, a mão do instrumento militar.” (Santos, 1980, p. 263).

“[...] um dos aspetos mais interessantes da revolução em Portugal foi o esforço das Forças Armadas de consolidar o seu poder, de subordinar a política civil à autoridade militar e de edificar estruturas institucionais para garantir que as Forças Armadas teriam a última palavra nos assuntos nacionais.” (Wiarda, 1989, p. 139)

“[...] a presença dos militares no poder, [...], não iria parar. E a revolução de 1820 é disso o primeiro exemplo. Daí em diante, assistir-se-ia a toda uma dinâmica de luta pela aquisição, manutenção e exercício do poder político, toda ela subordinada à filosofia militar. [...], de instrumento de uma classe – a nobreza – passa a instituição militar a instrumento do poder [...].” (Caeiro, 1997, p. 41).

Também no Estado Novo, as FA tinham tarefas domésticas: “O Estado assegura a existência e o prestígio das instituições militares de terra e mar exigidas pelas supremas necessidades de defesa da integridade nacional e da manutenção da ordem e paz pública.” (artigo 53.º da Constituição de 1933). Era o modo como Salazar decidiu integrar os militares no regime: “[...] Salazar elevou as Forças Armadas ao papel de ‘poder moderador’ historicamente reservado para a coroa, assegurando assim a lealdade e o apoio das Forças Armadas enquanto preservava ao mesmo tempo o apoio de todos, exceto os mais fervorosos monárquicos, integralistas e conservadores católicos.” (Wiarda, 1989, p. 173).

Também após o golpe militar de 25 de abril de 1974, o decreto-lei n.º 310/74<sup>7</sup> de 8 de julho criou o COPCON, uma nova unidade militar com atribuições e competências, e atuação, sobre a ordem e a segurança públicas (Carrilho, 1994, p. 45). Encarando um papel moderador, análogo ao que Salazar lhes atribuiu no Estado Novo, as FA impuseram o Pacto MFA-Partidos de 1975, que marcou a versão da CRP-1976, a qual, além de manter um órgão de soberania militar, o Conselho da Revolução (regulado pelos artigos 113.º e 142.º a 149.º) para tutelar o regime atribuiu às FA

---

6 Nestes termos, ou noutros equivalentes, seguindo o artigo 12.º da Constituição Francesa de 1791, nas constituições de 1822: artigo 172.º; 1826: artigo 115.º; 1838: artigo 122.º; e 1911: artigo 69º.

7 O autor não conseguiu encontrar diploma legal de revogação.

competências no plano doméstico (Wiarda, 1989, pp. 111-112): “As Forças Armadas portuguesas garantem o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição” (artigo 273.º). A manutenção da ordem interna era reconhecida pela Armada como uma das suas missões (Marinha, 1980).

Por fim, o Presidente da República, General Ramalho Eanes (1976-1986), revelou as suas reservas à primeira revisão constitucional partilhadas por numerosos militares sobretudo nos mais altos escalões (Ferreira, 2001, p. 190); em coerência, vetou a lei n.º 29/82 de 11 de dezembro<sup>8</sup>. Entre outros aspetos, opunha-se à extinção do Conselho da Revolução, às fronteiras entre defesa e segurança interna, à redução da autonomia das FA e à subordinação das FA ao MDN e ao Governo (Amaral, 1983, pp. 483-489). Findo o seu mandato, Eanes tornou-se presidente de um partido (Partido Renovador Democrático), composto por diversos militares seus aliados e apoiantes, cuja formação terá tido a sua influência pessoal (Manuel, 1996, p. 58).

Estas opções, e os seus resultados, revelam um padrão de presença e intervenção na vida política e na governação das FA e de militares no ativo levando muitos políticos e cidadãos a concluir que as FA não devem ter missões domésticas próprias em democracia, exceto quando estiver em vigor a lei marcial (Bruneau e MacLeod, 1986, pp. 12-24). E é por isso que a CRP estabelece que “Às Forças Armadas incumbe a defesa militar da República.” (n.º 1 do artigo 275.º), uma das componentes da defesa nacional, a qual diz a CRP que tem por objetivos “[...] garantir, [...], a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas” (n.º 2 do artigo 273.º). Só está prevista uma exceção, que é a lei marcial ou Estado de Sítio, previsto no artigo 19.º e no n.º 7 do artigo 275.º da CRP e regulado pela lei orgânica n.º 1/2012 de 11 de maio, que alterou a lei n.º 44/1986 de 30 de setembro.

Como já referido, muitos estudiosos e políticos defendiam a divisão da produção de segurança entre as FA e as FSS<sup>9</sup>, adotada em vários países, por rejeitar em absoluto a possibilidade do “inimigo interno” (Ferreira, 2001, p. 190). Esta opção tornou-se explícita só em 1982, quando passou a ficar plasmada na CRP e na lei.

Serra (2010)<sup>10</sup> defende o afastamento das FA das funções de polícia, questão relevante para a Polícia Militar e para a GNR, cujo comandante-geral (CG) é um oficial-general de três estrelas da Armada no ativo. Esta tese foi reconhecida em parte em Portugal: a PM adota um modelo civil mas é chefiada por oficiais da Armada e composta por pessoal militarizado. O conceito de “pessoal militarizado” neste con-

---

8 Lei de Defesa Nacional (LDN).

9 E em serviços de informações, embora as FA e as FSS sejam os principais atores no âmbito da presente análise.

10 Cuja relevância resulta de ter sido MDN em Espanha de 1982 a 1991, na fase de consolidação do respetivo EDD.

texto tem dignidade constitucional desde 1982 (artigo 270.º), mas carece de uma definição jurídica rigorosa.

Esta divisão da produção de segurança em Portugal consolidou-se e densificou-se com o parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República (CC-PGR) n.º 147/2001 de 9 de novembro, homologado pelo MDN, que interpretou o conteúdo daquelas normas da CRP, e as balizas da eventual atuação das FA na segurança interna; destacam-se duas passagens (uma no corpo e outra nas conclusões) deste parecer homologado em 2001:

“O conceito constitucional de defesa nacional passou a ter como vetor essencial a segurança do País contra agressões ou ameaças externas, através das Forças Armadas, distinguindo-se da defesa da ordem interna, constitucionalmente cometida à polícia.

Podemos dizer que a preocupação fundamental que presidiu à alteração dos preceitos acabados de referir foi, por um lado, separar a defesa nacional da defesa da ordem interna (segurança interna) e, por outro, redefinir o modelo constitucional das Forças Armadas, em conformidade com o que vigorava nas constituições democráticas do mundo ocidental, através da sua subordinação de forma inequívoca e substancial ao poder político” (CC-PGR, 2001, p. 3102).

(...)

“A defesa militar perante ameaças externas ao funcionamento de sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, dos transportes e das comunicações, na medida em que constituem interesses vitais para o bem-estar e segurança das populações, compreende-se na previsão do n.º 2 do artigo 273.º da CRP e no n.º 1 do artigo 2.º da LDNFA.” (CC-PGR, 2001, p. 3105).

Deste parecer homologado resulta que as FA não podem, em geral, intervir na segurança interna, o que inclui a direção ou o controlo de FSS. Mas a CRP desde 1982 que admite que as FA podem apoiar outros órgãos e serviços, como as FSS e os serviços de proteção civil (e fazem-no):

“As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de proteção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.” (artigo 275.º da CRP).

Entre as necessidades básicas em que as FA podem colaborar com as autoridades competentes está a segurança interna, como nota Morais (2000, p. 63). A colaboração é definida e realizada através da articulação entre o órgão de comando das FA (CEMGFA) e o órgão administrativo de coordenação ou direção superior do serviço a apoiar. No caso da segurança interna é o secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SGSSI), e está prevista na Lei de Segurança Interna no artigo 35.º da lei n.º 53/2008 de 29 de agosto de 2008:

“As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança

Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional.”

Esta norma está espelhada na Lei de Defesa Nacional, lei orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto, no artigo 48.º:

“1 – As forças de segurança colaboram em matéria de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei.

2 – Compete ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna assegurar entre si a articulação operacional, para os efeitos previstos na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º.”

As normas jurídicas não o referem, mas está implícito que a atuação e o emprego das FA em tarefas fora da sua missão (por exemplo, de colaboração ou apoio a FSS ou a serviços de proteção civil) se faz com as capacidades sobranes e sem desgarnecer a sua missão. Logicamente, quem dirige um organismo tem por primeira prioridade cumprir a missão desse organismo; só depois tem sentido atribuir os recursos, pelos quais é responsável, a outras tarefas. É absurdo um dirigente deixar a sua missão por cumprir para apoiar outros serviços, exceto numa situação pontual de emergência ou se receber instruções políticas específicas nesse sentido.

### **Impactos da Segurança Nacional sobre a Democracia**

O efeito mais saliente da segurança nacional sobre o EDD é a existência de FA, de FSS e de serviços de informações. Estando na essência da democracia a aversão ao uso da força e a preferência pelo diálogo e pela negociação para encontrar compromissos satisfatórios para os cidadãos envolvidos em conflitos, a mera existência de dispositivos para usar e gerir a força, ainda que legítima, divergem da, e podem chegar a opor-se à, essência do EDD.

Outro efeito é a pressão da segurança pelo secretismo ou, pelo menos, para garantir um “domínio reservado”. Invoca-se o imperativo da ocultação de táticas e vulnerabilidades, para impedir eventuais vontades ameaçadoras de se prepararem e ganharem vantagem num conflito. Quanto aos serviços de informações podem estar em causa atuações ocultas ou ilegais, cuja exposição não só anulará os seus objetivos, como pode revelar violações da lei ou colocar o Estado em situações embaraçosas.

Dois efeitos associados ao uso da força (ou, pelo menos, da autoridade apoiada pela força), são a preferência da segurança pela prevenção e pela repressão que impeça eventuais reações. As FA e as FSS tendem a preferir a prevenção, pois esperam mais eficácia e menores custos se atuarem perante indícios de ameaças, do que terem de reagir a, e enfrentar, ataques. O EDD também prefere prevenir a reprimir para evitar penetrar e ferir mais a esfera de autonomia individual (o valor primordial); mas em ambas podem ocorrer abusos. E devem admitir-se exceções.

Entretanto, os servidores do Estado também têm visões e interesses próprios (que podem divergir dos anseios e dos desígnios das populações que se obrigaram a servir), e que podem tentar prosseguir, explorando as suas posições – sem se saber previamente se, quando e como o farão. Há séculos que foi identificada esta questão, como um problema:

“O exército desprezará sempre um senado e respeitará os seus oficiais. Não respeitará as ordens que lhe serão dadas por um corpo composto por pessoas que considera tímidas, e por isso indignas de o comandar.” (Montesquieu, 1748, p. 136).

“Um grande exército permanente põe em perigo as liberdades de um povo, não só porque os governantes podem usá-lo para os suportar nalguma usurpação do poder, que podem achar adequada, mas também há grande perigo em que um exército subverta a governação, sob cuja autoridade foi edificado e estabelecido, segundo as preferências do seu líder.” (Brutus, 1788, p. 495).

Autores mais recentes concordam:

“Acreditar que as Forças Armadas não são um grupo de pressão eficaz sobre o poder político constitui um erro político.” (Janowitz, 1960, p. vii). E reforça: “Claramente, a conduta política das Forças Armadas, como a de qualquer grande organização, está fundada em fortes elementos de interesse pessoal e organizacional.” (Idem, p. 285).

“Como as FA têm o inimigo mais poderoso, têm que ter o máximo poder de fogo possível numa dada organização política; deste poder de fogo resulta que as FA são suscetíveis de submeterem pela força qualquer segmento da organização política.” (Matos, 2008, p. 90).

“As Forças Armadas podem causar danos significativos no processo de democratização através da tentativa de realização dos seus estreitos interesses institucionais ou pela intimidação de rivais potenciais.” (Goodman, 1996, p. 38).

Não se trata de todos os militares usarem enviesadamente o poder que possuem. Mas cabe notar que a posse de armas – em especial das armas mais poderosas de um país – confere poder, o qual cria nalguns a tentação, e a outros dá a oportunidade, para realizar fins particulares; e, noutros ainda, uma atitude de reverência face a militares, apenas pelas suas posições ou presença. Mesmo numa forma benigna, e nem sempre o é, o Estado constitui, por vezes em simultâneo, causa de segurança e de ameaça:

“Enquanto o estado providencia alguma segurança ao indivíduo, só o pode fazer impondo ameaças.” (Buzan, 1991, p. 50). E ainda: “O estado é uma das maiores fontes de ameaças e segurança dos indivíduos. Estes proporcionam muita da razão, e alguns dos limites, para as atividades securitárias do estado.” (Idem, pp. 35-37)

### Considerações Finais

Não é por uma ameaça ser externa, ou por as FA terem capacidades adequadas, que se justifica, automaticamente, o emprego das FA contra a ameaça, ou o estabelecimento da lei marcial – pela qual as FSS ficam parcial ou totalmente subordinadas às FA.

A CRP só autoriza as FA a atuar na segurança interna se houver proporcionalidade no seu emprego, e nos termos das normas constitucionais e legais aplicáveis; ou seja, após uma decisão dos órgãos de soberania (nos termos da CRP e da lei, uma vez declarado um estado de exceção), ou em colaboração com as autoridades competentes, a seu pedido e com balizas bem delimitadas.

Atribuir às FA competências próprias na segurança interna (ou na proteção civil) porque isso aumenta a sua aprovação social e ajuda a contrariar a sua retração inverte o sentido da prestação do serviço aos cidadãos, e passa a impor ao cidadão a preferência do servidor. E, ainda pior, terá como consequência inevitável e a curto prazo a instabilidade política, como os dois últimos séculos mostram em abundância.

### Referências

- Agüero, F., 1995. "Democratic consolidation and the military in Southern Europe and South America". In: R. Gunther; P. N. Diamandouros e H-J. Puhle, eds, *The Politics of Democratic Consolidation-Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 124-165.
- Agüero, F., 1997. "Toward civilian supremacy in South America". In: L. Diamond, M. Plattner, Y-H. Chu e H-M. Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies-Themes and Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 177-206.
- Amaral, D. F. do, 1983. *A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Coimbra: Coimbra editora.
- Amaral, D. F. do, 1989. "A Constituição e as Forças Armadas". In: M. B. Coelho, ed., *Portugal. O Sistema Político e Constitucional 1974-1987*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais, pp. 647-661.
- Ballbé, M., 1983. *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza editorial.
- Beaufre, A., 1964. *Dissuasion et Stratégie*. Paris: Librairie Armand Colin.
- Bebler, A., 1994. The evolution of civil-military relations in Central and Eastern Europe. *NATO Review* 42(4), pp. 28-32. Disponível em <http://www.nato.int/docu/review/1994/9404-7.htm>.
- Bingham, T., 2010. *The Rule of Law*. London: Penguin Books.



- Bobbio, N., 1997 [1984]. *O Futuro da Democracia: Uma Defesa das Regras do Jogo*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Borges, J. V., 2013. As Forças Armadas na segurança interna: Mitos e realidades. *Revista Militar* n.º2532. Disponível em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/796>.
- Brooks, R., 2005. The military and homeland security. *Public Administration and Management*, 10(2), pp. 130-152.
- Bruneau, T. e MacLeod, A., 1986. *Politics in Contemporary Portugal*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Brutus, 1788. "Letter X". In: T. Ball, ed., 2003, *The Federalist with Letters of Brutus*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 495-501.
- Buzan, B., 1991. *People, States, and Fear* (2<sup>nd</sup> edition). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Caeiro, J. C., 1997. *Os Militares no Poder*. Lisboa: Hugin editores.
- Canotilho, J. J. G., 1999. *Estado de Direito*. Lisboa: Gradiva.
- Carrilho, M., 1994. *Democracia e Defesa: Sociedade Política e Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Clarke, J. C., 2006. "Introduction". In: J. C. Clarke, ed., *Armies in Homeland Security: American and European Perspectives*. Washington, D.C.: National Defense University Press, pp. 1-3.
- Clausewitz, C. von, 1812. *Principles of War*. Disponível em <https://www.clausewitz.com/mobile/principlesofwar.htm#I>.
- Clemente, P. L., 1998. *Da Polícia de Ordem Pública*. Lisboa: Governo Civil do Distrito de Lisboa.
- Cohen, E., 2002. *Supreme Command: Soldiers, Statesmen and Leadership in Wartime*. New York: Free Press.
- Colaço, A. B., 2014. A Polícia numa óptica constitucional. *Público*, 12 de dezembro. Disponível em <http://www.publico.pt/portugal/noticia/a-policia-numa-optica-constitucional-1679143>.
- Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, 2001. *Parecer n.º 147*. Lisboa: PGR, 9 de novembro.
- Constant, B., 1815. *Principes de Politique*. Paris: Chez Alexis Aymery. Disponível em <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1054556w>.
- Crevel, M. van, 1999. *The Rise and Decline of the State*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, R., 1989. *Democracy and its Critics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Desch, M., 1996. "Threat environments and military missions". In: L. Diamond, M. Plattner, Y-H. Chu e H-M. Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies-Themes and Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 12-29.

- Diamond, L., 1997. "Introduction: in search of consolidation", in L. Diamond, M. Plattner, Y-H. Chu e H-M. Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies-Themes and Perspectives*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. xiii-xlvi.
- Dacey, A., 1889. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: MacMillan & Co. Disponível em [http://files.libertyfund.org/files/1714/0125\\_Bk.pdf](http://files.libertyfund.org/files/1714/0125_Bk.pdf).
- Díez-Alegria, M., 1973. *Ejército y Sociedad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Diogo, L. C., 2004. Ameaças difusas nos espaços marítimos sob jurisdição nacional: A autoridade marítima no quadro constitucional da intervenção dos órgãos de estado. *Nação e Defesa* n.º 108, pp. 85-138.
- Easton, M., Moelker, R., 2010. "Police and Military: two worlds apart? Current challenges in the process of constabularisation of the armed forces and militarisation of the civilian police". In: M. Easton; M. Den Boer; J. Janssens; R. Moelker e T. Vander Beken, eds., *Blurring Military and Police Roles*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, pp. 11-21.
- Ferreira, J. M., 1992. *O Comportamento Político dos Militares: Forças Armadas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Ferreira, J. M., 2001. *História de Portugal: Portugal em Transe* (VIII Volume). Lisboa: Editorial Estampa.
- Finer, S., 1962. *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. London: Pall Mall Press.
- Goodman, L., 1996. "Military roles, past and present". In: L. Diamond e D. Plattner, eds., *Civil-Military Relations and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 30-43.
- Gunther, R.; Diamandouros, N. e Puhle, H-J., 1995. "Introduction". In: R. Gunther; P. N. Diamandouros e H-J. Puhle, eds, *The Politics of Democratic Consolidation-Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 1-32.
- Hobsbawm, E., 2010. *Globalization, Democracy, and Terrorism*. New York: Abacus.
- Horta, H. S., 1991. Marinha de Guerra: ramo das Forças Armadas e serviço público. *Anais do Clube Militar Naval* (Vol. CXXI, Jan-Mar), pp. 15-25.
- Huntington, S., 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Vintage Books.
- Huntington, S., 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Janowitz, M., 1960. *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press.
- Kohn, R., 1997. How democracies control the military. *Journal of Democracy*, 8(4), pp. 140-153.
- Lasswell, H., 1941. The garrison-state. *The American Journal of Sociology*, 46(4), pp. 455-468.
- Lasswell, H., 1951. *The Political Writings of Harold Lasswell*. Glencoe: Free Press.

- Lioe, K. E., 2011. *Armed Forces in Law Enforcement Operations? The German and European Perspective*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Lourenço, E., 1978. Pensar o Exército. *Baluartes* n.º27, pp. 2-7.
- Lourenço, E., 2013 [1975]. *Os Militares e o Poder*. Lisboa: Gradiva.
- Marinha, 1980. *Marinha Portuguesa*. Lisboa: Instituto Hidrográfico.
- Manuel, P. C., 1996. *The Challenges of Democratic Consolidation in Portugal: Political, Economic, and Military Issues, 1976-1991*. Westport: Praeger.
- Matos, L. S., 2008. *Como Evitar Golpes Militares*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Matos, L. S., e Bacalhau, M., 2001. *As Forças Armadas em Tempo de Mudança: Uma Sondagem à Opinião Pública nas Vésperas do Século XXI*. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional.
- Montesquieu, 1849. *Esprit des Lois*, Paris: Librairie de Firmin Didot Frères. Disponível em <https://ia902707.us.archive.org/18/items/espritdeslois00montuoft/espritdeslois-00montuoft.pdf>.
- Morais, C. B. de, 2000. “Alinhamentos sobre o regime jurídico da organização e funcionamento da defesa nacional e das Forças Armadas”. In: J. Miranda e C. B. de Moraes, eds., *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa: Edições Cosmos-Instituto de Defesa Nacional, pp. 27-134.
- Mosca, G., 1939. *The Ruling Class (Elementi di Scienza Politica)*. New York: McGraw Hill. Disponível em <https://archive.org/details/rulingclass031748mbp>.
- Novais, J. R., 2006. *Contributo para uma Teoria do Estado de Direito*. Coimbra: Almedina.
- Paulo, J. S., 2012. Ser militar no Estado de Direito. *Diário de Notícias*, 29 de março. Disponível em <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/ser-militar-no-estado-de-direito-2390650.html>.
- Paulo, J. S., 2013. Capacidades não dão autoridade. *Diário de Notícias*, 30 de agosto. Disponível em <http://www.dn.pt/opiniao/opiniao-dn/convidados/interior/capacidades-nao-dao-autoridade-3394468.html>.
- Paulo, J. S., 2014. Fronteiras das Forças Armadas em democracia. *Segurança e Defesa*, n.º 29, Ago-Out, pp. 66-75.
- Pereira, R., 2010. Segurança interna e defesa nacional: autonomia e convergência das funções de soberania. *I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*. Loures: Diário de Bordo, pp. 75-85.
- Pereira, R., 2012a. “Política e Segurança: Antinomia ou Compatibilidade”. In: E. Correia e R. Duque, eds., *O Poder Político e a Segurança*. Lisboa: Fonte da Palavra, pp. 11-22.
- Pereira, R., 2012b. “A Segurança na Constituição”. In: J. B. Gouveia, ed., *Estudos de Direito e Segurança*. Coimbra: Almedina, pp. 409-421.

- Perlmutter, A., 1977. *The Military and Politics in Modern Times: On Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*. New Haven: Yale University Press.
- Pion-Berlin, D., 2005. Political management of the military in Latin America. *Military Review*, 85(1), pp. 19-31.
- Prata, G., 2010. As Forças Armadas e a segurança interna. *Operacional*, 6 de janeiro. Disponível em <http://www.operacional.pt/as-forcas-armadas-e-a-seguranca-interna/>.
- Santo, G. E., 2014. *Da Arte da Guerra à Arte Militar*. Cascais: Tribuna da História.
- Santos, J. L. dos, 1976a. Grandes Tarefas das Forças Armadas. *Baluartes* n.º 9-10, pp. 6-8.
- Santos, J. L. dos, 1976b. Elementos de estudo para um projecto de reestruturação das Forças Armadas tendo em vista o cumprimento das suas tarefas. *Baluartes* n.º 11, pp. 2-17.
- Santos, J. L. dos, 1977. Forças Armadas em sociedade democrática. *Baluartes* n.º 20-21, pp. 2-5.
- Santos, J. L. dos, 1980. *Forças Armadas, Defesa Nacional e Poder Político*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- Serra, N., 2010. *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schelling, T., 1966. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Shemella, P., 2006. "The spectrum of roles and missions of the armed forces". In: T. C. Bruneau e S. D. Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How-Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press, pp. 122-142.
- Stepan, A., 1986. "The new professionalism of internal warfare and military role expansion". In: A. F. Lowenthal e J. S. Fitch, eds., *Armies and Politics in Latin America*. New York: Holmes & Meier, pp. 134-150.
- Thorndike, R. S., 1894. *The Sherman Letters*. New York: Charles Scribner's Sons. Disponível em <https://archive.org/details/shermletterscorr00sheriala>.
- Vagts, A., 1959. *A History of Militarism: Civilian and Military*. New York: The Free Press.
- Valente, M. G., 2014. *Teoria Geral do Direito Policial*. Lisboa: Almedina.
- Vaz, N. M., 2001. *Civilização das Forças Armadas nas Sociedades Demoliberais*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, Edições Cosmos.
- Weber, M., 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Press.
- Wiarda, H., 1989. *The Transition to Democracy in Spain and Portugal*. Washington: American Enterprise Institute.